A saga de Belíndia: as políticas sociais no país dos contrastes

Simon Schwartzman

Texto preparado para o seminário em homenagem a Edmar Bacha, Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças, 17 de fevereiro de 2017.

Prelúdio: a saga de Belíndia

Quando Edmar Bacha visitou Belíndia, nos anos 70, não foi difícil mostrar que o bolo do PIB, sozinho, não traz felicidade; e isto ficou claro não só pelo uso inteligente da matemática, mas também porque outros, dentro e fora do reino, já começavam a notar como a desigualdade entre as fatias do bolo não só era enorme como parecia aumentar (Fishlow 1972, Hoffmann e Duarte 1972, Bacha e Taylor 1978). Isto não foi suficiente, no entanto, para convencer o Rei a começar a compartir o bolo antes que acabasse de crescer (Bacha e Klein 1986). Quando Bacha volta a Belíndia 20 anos depois, o rei havia sido deposto, os direitos à participação e ao consumo haviam sido solenemente consagrados em uma bela constituição cidadã, mas o bolo havia solado, e foi preciso usar uma matemática muito mais complicada para mostrar que seria possível voltar a um mundo real aonde a soma das fatias crescesse, mas sem ser maior do que o bolo, e foi assim por um tempo (Bacha 1995). Mas a crença mágica de que a distribuição das fatias faria o bolo crescer, e que o povo podia ir bem mesmo quando a economia fosse mal, embora absurda, parecia ter se enraizado (Bacha e Schwartzman 2011 , Neri 2010); e foi preciso aguardar o difícil momento da crise para começar a entender que os problemas do país não se restringiam às grandes desigualdades de renda e ao mal manejo da economia, mas incluíam também profundos equívocos nas políticas sociais.

Pobreza, direitos sociais e oportunidades

O Brasil é conhecido por seus altos níveis de desigualdade social e de renda, que se reduziram em certa medida, nas últimas décadas, entre os assalariados, graças ao crescimento econômico, diferentes políticas de distribuição de renda e a provisão de expansão de serviços sociais, como educação, saúde, habitação e outros. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em parceria com instituições brasileiras, estima o Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios brasileiros (IDHM), e constatou que a maioria dos municípios melhorou muito significativamente a sua condição no período 1991-2010, passando do nível "baixo" para "alto" em termos de renda, longevidade e escolaridade da população (PNUD 2013). As melhorias havidas são inegáveis, mas permaneceram incompletas, e sempre persistiu a dúvida sobre em que medida estas melhorias seriam sustentáveis, porque resultantes de políticas sociais bem concebidas, ou precárias, simples reflexos das oscilações da economia do país. A resposta se tornou óbvia com a recessão econômica iniciada em 2014, elevando o desemprego a níveis inauditos e tornando evidentes as limitações das políticas de educação, saúde, previdência e segurança pública dos anos anteriores.

A questão da pobreza, sobretudo na influente literatura inglesa, foi entendida na maioria das vezes como um problema moral, como em Malthus, a ser tratado pela prédica religiosa ou a pela caridade, que, no caso clássico da Inglaterra, levaram à grande polêmica sobre os benefícios ou danos morais das "poor laws". Na visão de Malthus e dos economistas da época, os efeitos da caridade e da legislação a favor dos pobres seriam perversos, porque estimulariam o desinteresse pelo trabalho e o aumento da população, que não teria como ser sustentada pela atividade produtiva dos demais. Os pobres não deveriam ser ajudados, e sim convencidos ou forçados a trabalhar pelo seu sustento e reduzir o tamanho de suas famílias. Para que a economia crescesse e a pobreza diminuísse, era necessário eliminar as travas à busca do lucro e os incentivos à indolência, colocando a todos em um mercado competitivo no qual prevaleceriam os mais perseverantes e os mais aptos. Para Polanyi, no entanto, escrevendo na década de 40 e retomando o que Marx havia escrito no "Manifesto Comunista", a principal consequência da expansão do capitalismo e da abolição das leis de proteção aos pobres seria rompimento do tecido social, sem o qual a competição nos mercados terminaria por levar à destruição das sociedades e à guerra (Schwartzman 2004a, Malthus 1998, Polanyi 1980, Schwartzman 2004b).

Além de ignorar o que a literatura mais atual denomina de "capital social", sem o qual os mercados competitivos não conseguem funcionar adequadamente, uma dificuldade óbvia das teorias malthusianas, em suas versões antigas ou mais atuais, é que nem todos nascem com as mesmas condições competir, e as desigualdades persistem através de gerações. A questão, então, é como liberar as pessoas de seus condicionamentos de origem, dando a todos oportunidades semelhantes de participar e fazer valer os seus méritos individuais e morais. O tema da relação entre pobreza e capitalismo é central nas teorias sociológicas de modernização, que tem sua origem nos textos de T. Tönnies e E. Durkheim deste o final do século XIX, e foi codificada na teoria do sistema social de T. Parsons (Durkheim 1967, Parsons 1991, Tönnies 1887). A ideia central é que as sociedades tradicionais são baseadas em hierarquias de status, que as pessoas adquirem ao nascer, em contraste com as sociedades modernas, baseadas em posições de mercado que dependem do desempenho de cada um. Na prática, ninguém está totalmente livre das condições derivadas de suas origens, mas as sociedades podem variar muito em relação à medida em que os seus cidadãos podem ter e fazer uso das oportunidades para decidir sua própria vida. Sociedades tradicionais tendem a ser estruturadas em divisões e hierarquias sociais, econômicas e étnicas, e a expectativa é que cada pessoa aceite sem questionar o lugar, estilo de vida e formas de pensar de seu grupo social. A ampliação do direito de escolha dos indivíduos, quando ocorre, é consequência das alterações nos sistemas de

valores, com o aumento do individualismo; do enfraquecimento das instituições tradicionais de poder baseadas no status e hierarquia; da ampliação da mobilidade social e geográfica;; e do desenvolvimento econômico, permitindo que as pessoas se libertem da necessidade de trabalhar apenas para sua sobrevivência diária. Um componente central dessa evolução é a expansão da educação pública, acessível a todos independentemente de suas condições de origem, que possa proporcionar aos indivíduos não só as qualificações necessárias para participar no mercado de trabalho, mas também a capacidade de compreender o contexto mais amplo em que vivem, para que possam buscar novas as oportunidades e decidir sobre o seu destino.

Com o moderno estado de bem-estar social, a questão da pobreza se transforma na questão dos direitos sociais, com os quais, na formulação clássica de T. H. Marshall, os contratos são invadidos pelo status, os preços de mercado são subordinados à justiça social, e a livre negociação é substituída pela afirmação de direitos (Marshall 1950). Com isto, o tecido social se reconstrói em certa medida, mas, por outro lado, a eficiência dos mercados é tolhida. O problema das sociedades modernas é como combinar a preservação dos direitos sociais com o estímulo aos mecanismos de mercado que geram riqueza e permitem a ampliação do bem-estar social. O caminho, em princípio, é desenvolver políticas sociais que não consistam em simples distribuição de benefícios de status, mas em instrumentos que aumentem a oportunidade que as pessoas possam ter para fazer suas opções e buscar seu lugar na economia e na sociedade.

No Brasil também, tradicionalmente, as questões da pobreza sempre foram tratadas sobretudo como um problema dos pobres, cujas deficiências físicas, mentais e emocionais, caricaturadas no Jeca Tatu de Monteiro Lobato, deveriam ser objeto das ações de saúde pública (incluindo, até a Segunda Guerra Mundial, as políticas de branqueamento e eugenia racial), educação e pregação religiosa, e mitigadas pelas instituições de caridade cristã, como as Santas Casas de Misericórdia. Esta era também a visão de autores marxistas que explicavam a pobreza como resultado da exploração de classes, mas não atinavam com as razões pelas quais os pobres brasileiros não se organizavam como uma classe proletária em defesa de seus direitos, como presumivelmente ocorria na Europa. A pobreza entra na agenda política da América Latina sobretudo através da mobilização protagonizada pelos setores da Igreja Católica associados à Teologia da Libertação, como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e personalidades carismáticas como Leonardo Boff, Frei Beto e Herbert José de Souza (Betinho), que se juntaram ao Partido dos Trabalhadores na criação programa "Fome Zero", foi apresentado como carro-chefe da política social no inicio do governo Lula (Pinto 2005, Souza 2004, Yasbek 2004).

O programa " Fome Zero" foi abandonado logo de início, tanto pelo equívoco de colocar a questão da fome no centro dos problemas sociais do país quanto pela inviabilidade do intervencionismo extremo na economia que propugnava em nome da "segurança alimentar" da população, através de 25 políticas e 60 programas específicos (Coutinho e Lucatelli 2006, Belik 2003). Em seu lugar surgiu o Bolsa Família, um entre os vários programas de transferência condicionada de renda apoiados pelo Banco Mundial em diversos países, cujas características principais eram a vinculação entre transferências de renda e condicionalidades (colocar os filhos nas escolas, demandar serviços de saúde preventiva), e a expectativa de que o estímulo à demanda reduziria a necessidade de atuar diretamente na organização da oferta dos serviços sociais. Uma das questões centrais em relação a estes programas é se, de fato, as condicionalidades tinham o efeito desejado, que era o de ir além de uma simples transferência de renda e desenvolver o capital humano necessário para que esta transferência deixasse de ser necessária. Em outros termos, a questão é se eles se limitavam a "dar o peixe", melhorando as condições de vida dos destinatários, ou teriam também a capacidade de "ensinar a pescar", abrindo portas para que as pessoas pudessem sair da armadilha da pobreza. Esta questão se

coloca, também, em relação a outras políticas sociais implementadas no Brasil nos últimos anos. Em relação à expansão da educação, a questão é se ela se limita a dar acesso à educação formal a mais pessoas, distribuindo credenciais, ou contribui para aumentar a produtividade, reduzindo assim as diferenças de oportunidade. Uma característica das políticas sociais dos últimos anos no Brasil tem sido a ênfase dada à participação social na implementação de políticas, desde os orçamentos participativos até aos inúmeros conselhos comunitários associados às políticas de educação, saúde e outros programas sociais. Aqui, novamente, a questão é se este tipo de empoderamento social ajuda a melhorar a qualidade a equidade das políticas sociais e as competências dos participantes como cidadãos, ou, simplesmente, leva a uma maior politização das ações públicas, com ganhos apenas para os grupos no poder. Neste artigo, vamos rever as principais políticas sociais postas em prática na sociedade brasileira nos últimos vinte anos examinando, em cada caso, quanto eles realmente criaram maiores oportunidades para a população pobre, ou se limitaram à distribuição de benefícios em uma perspectiva assistencial, associada a um processo de ocupação "gramsciana" do Estado pelos militantes.

Mobilidade Social e novas oportunidades no Brasil

As três características principais da sociedade brasileira são sua modernização tardia, a grande desigualdade e a alta mobilidade social. O Brasil foi o maior importador mundial de escravos africanos, com cerca de cinco milhões trazidos para as plantações de cana-de-açúcar, café e mineração; e o último a abolir a escravidão, em 1888. Em 1950, metade da população de 15 anos e mais era analfabeta, e o acesso universal ao ensino primário só foi alcançado ao final dos anos 1990. A miscigenação intensa impediu o desenvolvimento de um *apartheid* racial semelhante à da África do Sul ou do sul dos Estados Unidos, mas a desigualdade social e econômica, fortemente correlacionada com origens étnicas, manteve-se muito elevada.

Desde o final do século 19, o país começou a mudar, impulsionado principalmente pela riqueza produzida pelas exportações de café. Milhões de imigrantes vieram da Europa e Japão para regiões do Sul, primeiro como agricultores e trabalhadores das plantações, mas se transferindo depois para as cidades, e uma indústria incipiente começou a desenvolver em torno do Rio de Janeiro e São Paulo. A partir dos anos 1950, o país se transformou dramaticamente. A população aumentou de 70 a 120 milhões entre 1960 e 1980, graças a altas taxas de natalidade e aumento da expectativa de vida, chegando a 190 milhões em 2010, e se transferiu em grandes números do campo para os centros urbanos, com a proporção rural se reduzindo de 64 para 16% entre 1950 e 2010. A região de São Paulo tornou-se o maior centro industrial da América Latina, atraindo investimentos nacionais e internacionais e imigrantes de outras partes do país.

A urbanização foi um processo espontâneo, impulsionado pelas condições de extrema pobreza nas áreas rurais estagnadas, principalmente no Nordeste, agravada por secas periódicas, e pela atração das oportunidades de emprego e acesso a serviços públicos nas cidades. Ela foi facilitada também pela abertura de estradas e a expansão das comunicações por rádio e TV, que mostravam a existência de um mundo melhor e a possibilidade de se mudar para lá. Diferente da China ou a África do Sul durante o *apartheid*, não haviam limitações legais para que os pobres se mudassem para as cidades. O padrão usual era os imigrantes virem sozinhos para se viver em assentamentos precários e conseguir um emprego de baixa qualificação, geralmente como peão na construção civil para os homens e empregadas domésticas para as mulheres, e mais tarde trazer suas famílias e parentes. Para os imigrantes que conseguiam trabalho, a vida era melhor do que no campo; e a abundância de mão de obra barata subsidiava a expansão da economia urbana e o padrão de vida das novas classes médias. Para outros, a alternativa era a indigência ou a pequena criminalidade.

Na economia, a industrialização se desenvolveu mais fortemente em São Paulo, impulsionada pela riqueza do café e a presença da população de imigrantes, mas o setor de serviços se expandiu em todos os lugares, bem como o setor público, empregando um número crescente de pessoas, enquanto que grande parte da antiga agricultura, baseada em trabalho de baixa qualificação, ia sendo substituída pelo agronegócio. Estas mudanças demográficas e econômicas foram acompanhadas, ainda que tardiamente, por mudanças também profundas no acesso à educação.

A grande transição do campo para as cidades, a expansão da economia de serviços e do acesso à educação têm sido descritos na literatura como um intenso processo de mobilidade social, não só na geração presente como também intergeneracional, com as crianças recebendo mais educação e tendo acesso a melhores empregos do que seus pais. A literatura distingue a "mobilidade estrutural", relacionada a amplas mudanças na estrutura social e da economia, da mobilidade vertical ou "fluidez", a probabilidade de as pessoas se moverem ao longo da pirâmide social, interpretada como uma medida da igualdade de oportunidades. Resumindo as pesquisas sobre mobilidade social no Brasil desde a década de 1970, Costa Ribeiro nota que "uma enorme diminuição da desigualdade de oportunidades ocorreu neste período, bem como grandes fluxos de mobilidade das classes sociais rurais para as urbanas. Fora a Coreia do Sul, nenhum outro país se caracterizou por tanta mobilidade social das áreas rurais para as urbanas como o Brasil na década de 1970" (Ribeiro 2012, p. 645). Os principais fatores que explicam esta queda da desigualdade foram a expansão do mercado de trabalho, o aumento do trabalho feminino e a expansão da educação formal, que se acelerou na década de 1980; e o fim da hiperinflação após 1995, permitindo que a economia voltasse a crescer. A maior parte desta mobilidade ocorreu na base da pirâmide social, com a população rural passando a desempenhar atividades urbanas de baixa remuneração, fazendo com que a desigualdade de renda persistisse. (Pastore 1982, Lima e Campos 2015). Com o Plano Real, em 1995, a desigualdade de renda melhorou um pouco, e voltou a diminuir entre 2002 e 2011, com o Índice de Gini baixando de 0.59 para 0.53, ainda muito elevado em termos comparativos. A pobreza absoluta, no entanto, se reduziu significativamente: cerca de 5,6 milhões de pessoas no Brasil saíram da pobreza entre 1977 e 2001, um declínio de 23,6 por cento. A maior parte da redução da pobreza ocorreu entre 1993 e 2001, quando cerca de 4,2 milhões de pessoas saíram da pobreza (Bonelli, Gonzaga, e Veiga 2008).

Outra maneira de analisar a desigualdade de oportunidades foi proposta por John E. Roemer, que distingue variáveis de "circunstância", que estão além do controle do indivíduo, de variáveis "efeito", com podem ser alteradas pelo comportamento individual, como estudar mais ou migrar. Um estudo empírico com dados de 1996 no Brasil mostrou que quatro variáveis de circunstância (escolaridade dos pais, ocupação do pai, raça e região de nascimento) são responsáveis por mais de um quinto da desigualdade de rendimentos dentro das coortes de gênero e idade, limitando a capacidade das pessoas de mudar suas condições pelo seu próprio esforço. Segundo os autores, "nossa análise sugere que o contexto familiar é o mais importante conjunto de circunstâncias que determinam as oportunidades de uma pessoa. Cinquenta e cinco a 75 por cento do efeito total das circunstâncias pode ser atribuído à escolaridade dos pais, e esse número sobe para 70 a 80 por cento, quando a se inclui também a ocupação dos pais" (Bourguignon, Ferreira, e Menendez 2007 p 26, tradução do autor, Roemer 1998).

Um aspecto significativo do processo de crescimento econômico e da mobilidade foi a ampliação do acesso a diferentes tipos de serviços públicos e bens de consumo, incluindo água tratada, escolas, energia elétrica e transporte público. Até os anos 1990, o sistema de telefonia no Brasil era um monopólio estatal, e era quase impossível para uma família de classe média obter um telefone fixo. O setor começou a se expandir com a privatização, em 1995; alguns anos mais tarde os telefones celulares foram introduzidos e logo se tornaram acessíveis. Por

volta de 2000, 30% dos domicílios tinham um telefone celular; em 2015, eram 92%. A posse de computadores chegou a 45% dos domicílios em 2014, e o acesso domiciliar à Internet a 58%[1]. Até recentemente, havia a preocupação de que a introdução das tecnologias de informação e comunicação (TIC) iria criar um "fosso digital" entre os que teriam ou não acesso a esses recursos (Sorj e Unesco Brasil. 2003); agora, o número de telefones celulares registrados no país, 258 milhões, é maior do que o da população[2], e a divisão é sobretudo entre as gerações. Não existem estudos sistemáticos sobre o impacto das TIC sobre a expansão das oportunidades, mas alguns efeitos são facilmente observáveis. No mercado de trabalho informal, tornou-se muito mais fácil para os provedores anunciar seus serviços e se conectar diretamente com seus clientes, através de empresas digitais especializadas em intermediação de trabalho. O acesso aos serviços públicos e privados como o setor bancário e os provedores de benefícios sociais vem se tornando simples e mais eficiente, reduzindo os custos, ineficiência e oportunidades de corrupção de intermediários. Serviços como Uber e Airbnb estão criando novas oportunidades de trabalho para a prestação de transporte público e de hospedagem, pela simplicidade de funcionamento e baixo custo de iniciar o negócio. Ao mesmo tempo, eles podem estar gerando desemprego nos setores mais regulamentados, como taxis e hotéis, e os efeitos líquidos destas tecnologias disruptivas não são claros.

Outro desenvolvimento recente foi a introdução das novas tecnologias de informação e comunicação na educação. Em 1997 o Ministério da Educação criou um Programa Nacional de Tecnologia da Educação (Proinfo)[3], com o objetivo de dotar as escolas com equipamentos, conteúdo educacional e acesso à Internet, e vários estados e municípios também têm comprado equipamento para suas escolas. No entanto, uma visão geral das várias avaliações destes projetos até 2011 concluiu que "havia pouca evidência de uso efetivo da tecnologia nas escolas, especialmente em aplicações pedagógicas para o ensino e a aprendizagem, o que é uma preocupação, dado o volume de recursos públicos que têm sido gastos para isto. (Martins e Fátima Flores 2015). A situação pode ser diferente hoje, quando quase todos os alunos já têm seus próprios smartphones ou tablets, e materiais internacionais educativos como os da Academia Khan[4] estão sendo traduzidos e disponibilizados gratuitamente, e muitas pequenas empresas e editores começam a desenvolver novas tecnologias para uso das escola e alunos. A expectativa é que novas tecnologias possam facilitar o trabalho dos professores e permitir que os alunos contornem as limitações e rigidez das escolas tradicionais; mas o consenso entre os especialistas é que estas tecnologias só funcionam efetivamente o professor é bem qualificado, motivado e consegue apoiar seus alunos no uso desses novos recursos.

As expectativas de mobilidade

A longa experiência de mobilidade social, apesar da alta desigualdade e períodos de estagnação, pode explicar por que os brasileiros tendem, ou tendiam, a ser otimistas sobre seu futuro, embora desconfiando das instituições do país. Uma pesquisa feita em 2007, em sete países latino-americanos, mostrou que, em todos, a população tinha muita desconfiança em relação ao governo central, congresso, partidos políticos, prefeitos, tribunais e da polícia. Mas, ao mesmo tempo, tinham altas expectativas em relação ao futuro de seus filhos, independentemente da situação atual, e mesmo quando eles mesmo não tivessem melhorado muito em relação a seus pais (Valenzuela et al. 2008). Quando perguntados sobre as razões para a desigualdade, a maioria optava por explicações individuais e pessoais (falta de iniciativa, vícios), ao invés de fatores sociais, tais como herança ou discriminação social, o que pode ser

---

[1] Dados da PNAD de 2015, considerando somente as respostas válidas.

[2] http://www.anatel.gov.br/dados/2015-02-04-18-43-59 , acessado em 5/11/2016.

[3] http://portal.mec.gov.br/proinfo/proinfo , acessado em 14/11/2016

[4] https://www.khanacademy.org , acessado 6/11/2016.

interpretado como uma aceitação da desigualdade social, um achado que é consistente com outras pesquisas (Scalon e de Oliveira 2012). Isso, no entanto, não é incompatível com a crença generalizada, encontrada em um estudo anterior, de que cabe ao Estado, e não aos indivíduos, a responsabilidade de lidar com as questões da pobreza e da desigualdade (Scalon e Cano 2008).

As pesquisas de opinião do Latinbarómetro[5] confirmam a tendência da população a ser otimista em relação a suas condições pessoais, mesmo quando vêm claramente que as condições gerais do país não permitem isto. Em 2010, ainda sob os efeitos do crescimento econômico dos anos anteriores, 83% dos entrevistados no Brasil estavam satisfeitos com sua vida e 68% achavam que o país estava progredindo, embora só 38% achasse que a situação do país era boa. Em 2015, o número de satisfeitos com a vida havia caído um pouco, para 77%, mas a avaliação positiva da situação da economia do país havia despencado para 13%, com apenas 16% achando que o país estava progredindo, e metade achando que a situação do passado era melhor. Em todos os momentos, no entanto, o futuro parecia brilhante, para a grande maioria em 2010, 70%, e ainda para 55% dos entrevistados em 2015, quando a crise já havia se tornado visível.

Este descolamento entre as expectativas e a realidade não tem como persistir, no entanto, quando os efeitos perversos da mobilidade acelerada começam a se intensificar, os motores que a alimentavam – a urbanização, a expansão dos gastos e serviços públicos, e o crescimento do emprego urbano – deixam de existir, e as políticas buscadas pelos governos para reduzir estes efeitos mostram suas limitações.

As políticas urbanas

Apesar de algumas tentativas, nenhuma das grandes cidades foi capaz de implementar políticas adequadas para lidar com as demandas e problemas associados à superlotação urbana, incluindo as áreas de saúde, educação, transporte público e segurança. A cidade de Curitiba, sobretudo a partir da gestão de Jaime Lerner no início dos anos 70, se tornou internacionalmente famosa como exemplo bem sucedido de planejamento urbano, sem, no entanto, conseguir integrar o cinturão de pobreza que se desenvolveu a seu redor (Klink e Denaldi 2012, Del Rio 1992). Na década de 1960, o governo do Rio de Janeiro decidiu retirar algumas favelas de áreas centrais e remover a população para conjuntos habitacionais em periferia da cidade, mas as condições de vida nos novos assentamentos não mudaram, a oposição política às remoções cresceu, e a experiência foi abandonada. A partir de então, a maioria das políticas urbanas no Rio e em outros lugares consistiu, no máximo, em esforços para melhorar as condições de vida nas favelas, sem interferir em suas rotinas diárias. O programa "favela-bairro", implementado no Rio de Janeiro nos anos 90 com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento, melhorou um pouco o acesso à água potável e coleta de lixo nas favelas beneficiadas, mas não parece ter tido maior impacto nas condições de vida de seus habitantes (Soares e Soares 2005). Abandonadas, sem serviços públicos e policiamento, a maioria dos assentamentos ficou sob o controle de grupos criminosos, operando inicialmente com atividades relativamente inofensivas, como o jogo do bicho, mas, desde os anos 1970 (quando as principais ondas de migração já haviam arrefecido) se tornando cada vez mais violentos, com a introdução do tráfico de drogas, trazendo a criminalidade urbana a níveis extremos (Riley, Fiori, e Ramirez 2001, Portes 1979, Perlman 1979, Perlman 2010, Pamuk e Cavallieri 1998, Zaluar 1993, Carneiro 2012, Valladares 1978). Nos últimos anos, o governo do estado do Rio de Janeiro decidiu interromper a aceitação tácita de controle de favelas pelas gangs criminais através da sua ocupação por "Unidades de Polícia Pacificadora", um processo

[5] http://www.latinobarometro.org/lat.jsp , acessado 14/11/2016.

que inicialmente se mostrou promissor, mas que parece ter perdido seu impulso inicial (Cano, Borges, e Ribeiro 2012).

O estado de bem-estar social e as políticas de transferência de renda

Apesar de tão visível, até recentemente a questão da pobreza nunca teve maior presença entre os estudiosos da economia e da sociedade brasileira e na América Latina em geral, a não ser como problemas de marginalidade e deprivação social, social, frequentemente em uma perspectiva religiosa (Vekemans, Silva Fuenzalida, e Giusti B 1970); os temas que predominaram sempre foram os do desenvolvimento econômico, modernização da sociedade e do Estado e, à esquerda, dos conflitos de classe, que de uma forma ou de outra resolveriam os problemas da pobreza quando resolvidos. Os rudimentos de um estado de bem-estar começaram a surgir no Brasil na década de 1930, com a implantação de um sistema previdenciário para os que possuíam um emprego regular nas cidades, uma pequena minoria. Ao longo do tempo, o sistema foi se expandindo, passando a incluir os trabalhadores rurais a partir de 1971, mas sempre de forma muito segmentada e desigual, com a maior parte dos recursos se destinado aos estratos sociais mais altos (Oliveira e Beltrão 2001). A Constituição de 1988, no seu artigo 5, estabeleceu serem direitos sociais "a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados", que deveriam ser assegurados de forma universal. Isto não bastou para minimizar os problemas da pobreza, e a partir da década de 90, vários governos locais, e depois o governo Federal, começaram a implementar diferentes programas de transferências de renda, que mais tarde foram unificados no Bolsa Família, que se tornou o carro-chefe da política social dos governos do Partido dos Trabalhadores logo que foi constada a inviabilidade de seu programa inicial, o Fome Zero.

No Bolsa Família, o montante transferido para as famílias é pequeno, dependendo do seu nível de pobreza e número de filhos. Em 2013, aproximadamente 13 milhões de famílias recebiam benefícios do programa, o que correspondia a cerca de 52 milhões de pessoas, ou 27,5 por cento da população do país. Em princípio, todas as famílias em situação extrema de pobreza, ou pobre e com filhos estudando, têm direito a um benefício: em 2016, o valor médio recebido por família era de R$ 176,00. Apesar de seu grande tamanho, o programa custa apenas cerca de 0,5 por cento do PIB do país, em comparação com 11,2 por cento gasto em previdência social, de 8,8 por cento em saúde pública e cerca de 6% em educação pública. A estimativa é que o Bolsa Família foi responsável por cerca de um quarto da redução na desigualdade de renda no Brasil desde a sua criação, sendo os outros três quartos explicados pela expansão do mercado de trabalho. Como os valores transferidos são pequenos, seu efeito na redução da pobreza também é pequeno, mas os benefícios para aqueles em condições extremas de pobreza são significativos. Pelas estimativas de Serguei Soares, o Bolsa Família reduziu o percentual de pobres na população em apenas 1,6 pontos percentuais, mas o hiato de pobreza foi reduzido em 18%, e a severidade da pobreza em quase um quarto (Campello e Neri 2013, Soares 2012, p. 22).

No entanto, o Bolsa Família, assim como outros programas de transferência condicional de renda, criados em muitos países em desenvolvimento com o apoio do Banco Mundial, não foi concebido primordialmente como um mecanismo de distribuição de renda, mas como um meio para tirar as pessoas da pobreza pelo desenvolvimento do capital humano. Assim, o Banco Mundial os define como "programas que transferem dinheiro, geralmente para famílias pobres, com a condição de que essas famílias façam investimentos pré-especificados no capital humano de seus filhos. As condicionalidades de saúde e nutrição geralmente incluem a realização check-ups periódicos, acompanhamento do crescimento e vacinas para crianças com menos de 5 anos de idade; assistência pré-natal para as mães, com participação em encontros

informativos regulares. As condicionalidades em educação incluem a matrícula escolar, a presença efetiva em 80 a 85% dos dias de aula, e ocasionalmente, alguma medida de desempenho. A maioria dos programas transferem o dinheiro para a mãe da família ou em alguns casos para as famílias" (Fiszbein e Schady 2009, 1).

As evidências, no entanto, são que os impactos sobre a educação e cuidados de saúde e outras melhorias de capital humano têm sido muito pequenos ou inexistentes, com algumas variações entre os países (Medici 2011a, Cardoso e Souza 2004, Souza 2011, Reimers, Silva, e Trevino 2006). O governo brasileiro investiu bastante no acompanhamento das condicionalidades do programa, especialmente em matéria de frequência escolar, mas apenas uma pequena fração entre os faltosos teve seus benefícios cancelados. Segundo Soares, apesar de o governo ter endurecido o acompanhamento das condicionalidades nos anos mais recentes, menos de 5% das famílias faltosas perderam seus benefícios, o que seria justificado, no entanto, pela necessidade de manter os benefícios em dinheiro para os mais necessitados. Na prática, o bolsa família terminou sendo sobretudo um programa social de renda mínima, como defendido pelo ex-senador Eduardo Suplicy e não, como pretendido, um programa de desenvolvimento de capital humano (Soares 2012 pp. 10 e 30, Suplicy 1988).

Experiências de outros países mostram que é possível melhorar um pouco a contribuição dos programas de transferência de renda para o desenvolvimento do capital humano, mas, mesmo nas melhores condições, eles não têm como substituir políticas específicas de educação, saúde pública e emprego. Um balanço feito pelo Banco Mundial confirma isto. Segundo o Banco, os programas aumentam a probabilidade de que as famílias levem seus filhos para check-ups e saúde preventiva, mas isto nem sempre resulta em melhoria das condições nutricional das crianças; as taxas de escolarização aumentaram substancialmente entre os beneficiários do programa [mas não no Brasil, há que lembrar], mas há pouca evidência de melhorias nos resultados da aprendizagem. Estes resultados sugerem que, para maximizar seus efeitos potenciais sobre a acumulação de capital humano, os programas de transferência de renda devem ser combinados com outros programas para melhorar a qualidade da oferta de serviços de saúde e educação, e fornecer outros serviços de apoio (Fiszbein e Schady 2009). Outra conclusão é que é preferível focalizar mais os programas de transferência de renda na população em situações extremas de pobreza, e trabalhar mais diretamente com instituições e programas que lidam diretamente com a criação e expansão de oportunidades para os mais pobres.

Educação: direito social ou capacitação?

Os investimentos públicos em educação são geralmente justificados pela teoria de capital humano segundo a qual, quando as pessoas se educam mais, elas se tornam mais produtivas, aumentando seu valor de mercado e tornando-se menos dependentes de proteção pública e subsídios para viver. Em termos gerais, a correlação entre educação e riqueza está claramente estabelecida, tanto para os indivíduos dentro das sociedades e quando comparamos países, e existe uma importante literatura econômica argumentando que as credenciais proporcionadas pela educação formal funcionam como mecanismo funcional de sinalização da produtividade efetiva de seus portadores (Spence 1973). Mas, ao mesmo tempo, é evidente que as credenciais proporcionadas pela educação formal também podem trazer benefícios a seus portadores que não tem a ver com produtividade, e sim com o status social que associado às credenciais. Essas duas visões da educação - como o capital humano (Becker 1964) e como status social (Collins 1979, Bourdieu e Passeron 1990) são muitas vezes apresentadas como interpretações opostas, mas também podem ser vistas como fenômenos complementares que coexistem e podem prevalecer ou não em circunstâncias diferentes (Bills 2004, Baker 2004, Walters 2004).

O acesso à educação no Brasil expandiu-se dramaticamente nas últimas décadas, depois de séculos de negligência, e os diferenciais de renda associados aos níveis de educação são muito elevados, o que dá credibilidade à crença de que a educação realmente aumenta a produtividade das pessoas. No entanto, a qualidade da educação tem sido consistentemente baixa, e a produtividade não melhorou muito em termos agregados nos últimos muitos anos, o que dá credibilidade ao ponto de vista oposto, de que a educação tenha sido mais importante na criação de credenciais do que como criadora de capital humano.

A expansão começou com a Constituição de 1988, que estabeleceu que os municípios do país devem ser os principais provedores de educação pré-escolar e fundamental, os governos estaduais do ensino secundário, e o governo federal de ensino superior; e que 25% das receitas de estados e municípios e 18% das receitas do governo federal, deveriam ir para a educação. Em 1998, parte dos recursos de educação de cada estado e seus municípios foram alocados para o Fundo Nacional para a Educação Fundamental (Fundef), para serem redistribuídos para os governos estaduais e municipais conforme o número de alunos do ensino fundamental. Em 2007 o fundo foi expandido para incluir toda a educação básica, do infantil e pré-escolar ao ensino médio, mudando o nome para FUNDEB. A legislação também estabeleceu o mínimo a ser gasto por aluno e para a remuneração dos professores, ficando com o governo federal a responsabilidade de complementar os orçamentos dos estados que não conseguissem atingir este mínimo. Com isto, os gastos com educação passaram a se expandir rapidamente, passando de 4.6 a 6% do PIB entre 2000 e 2014, segundo informações do INEP[6]. Os gastos por aluno com o ensino superior público, sobretudo federais, se mantiveram muito elevados, e variaram pouco: a preços de 2014, eram de 85 mil reais em 2000, chegaram a se reduzir para 72 mil em 2005, mas subiram para 91 mil 2013, recuando em 2014 para 87 mil. Os gastos com o primeiro ciclo da educação fundamental, de responsabilidade dos municípios, passaram de 7.4 para 29.5 mil reais entre 2000 e 2014, um aumento de 400%; os do segundo ciclo do fundamental, de responsabilidade compartida entre estados e municípios, de 7.8 par 23.7 mil; e os do ensino médio, de responsabilidade dos estados, de 5.6 para 18 mil.

Com o FUNDEB, os municípios que haviam saturado as matrículas na educação fundamental nos anos anteriores começaram a expandir a educação infantil e pré-escolar. As matrículas para crianças de 0 a 3 anos, que eram de 10.6% da coorte em 2001, pularam para 24.6 em 2014. Na pré-escola, de 4 a 5 anos, passou de 55 para 82.7% no mesmo período.

Além do interesse dos municípios em ter mais alunos para receber mais recursos do FUNDEB, e da necessidade de muitas mães de ter aonde deixar as crianças para poder trabalhar, a expansão da educação infantil encontrou respaldo nas inúmeras pesquisas, com destaque para as de Heckman e associados, sobre a importância da educação nos primeiros anos para o desempenho ao longo da vida (Araujo et al. 2011, Duncan e Magnuson 2013, Heckman 2007, Cunha e Heckman 2007). Isto varia, no entanto, com a qualidade da educação pré-escolar proporcionada, e, sobretudo nos primeiros anos, com o possível impacto negativo da escolarização precoce sobre os vínculos emocionais das crianças com os pais. Dados do Brasil confirmam que, em certa medida, atender a pré-escola leva a melhores resultados mais tarde na vida, mas isso depende da sua qualidade, que na maioria dos casos não é adequada (Barros et al. 2011, Campos, Füllgraf, e Wiggers 2006, Curi e Menezes-Filho 2009, Ruzek et al. 2014).

O ensino médio, embora continuasse se expandindo, cresceu menos, com menos recursos e com problemas mais sérios de qualidade do que a educação fundamental. A taxa líquida de matricula (ou seja, a percentagem de jovens de 15 a 17 anos) matriculada no ensino médio, que era somente de 18.3% em 1992, subiu para 40.3% dez anos depois, mas não foi além de 56.5%

[6] http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais

em 2014[7] . Muitos completam o ensino médio com atraso, e muitos outros nunca se matriculam ou abandonam antes de terminar. As diferenças sociais são significativas: em 2014, 73.7% dos jovens brancos de 25 anos de idade haviam concluído o ensino médio, em comparação com 61% dos negros e 58.6% dos pardos.

No ensino superior, a relativa escassez de formados, e mais as vantagens concedidas pela administração pública aos portadores de diploma universitário, fez com que a demanda crescesse continuamente, e fosse atendida sobretudo pelo setor privado, financiado a partir dos governos do PT pelo setor público através da isenção fiscal do Prouni e do crédito educativo federal (FIES), com o total de matrículas passando de 3 milhões em 2010 para 8 milhões em 2015 (dados do Censo da Educação Superior do Ministério da Educação). Apesar das políticas de ação afirmativa, o acesso ao ensino superior continuou fortemente seletivo em termos sociais. Em 2015, aos 30 anos, 27.7% dos brancos haviam completado o curso superior, comparado com 10.5% dos pretos e 11.3% dos pardos (dados da PNAD anual).

As políticas dos governos do PT para o ensino superior se caracterizaram pela ênfase na expansão e no acesso, com fortes incentivos ao setor privado, e praticamente nenhuma ênfase em excelência. Diferentemente da maioria dos países latino-americanos, em que as universidades públicas expandiram para absorver a demanda crescente, no Brasil as universidades públicas se mantiveram relativamente fechadas, gratuitas para os estudantes, mas de alto custo para os governantes, e de difícil acesso. Coube ao setor privado responder à demanda, sobretudo com cursos noturnos, pouco exigentes e taxas escolares relativamente baixas. Os governos do PT, sob a influência dos sindicatos das universidades públicas, buscaram em diversos momentos dar prioridade ao setor estatal, sobretudo na gestão de Tarso Genro no Ministério da Educação, com investimentos importantes na criação de novas universidades e abertura de novos campuses, através do programa Reuni, mas o que predominou foi um amplo sistema de subsídios ao setor privado, através das isenções fiscais do PROUNI e o sistema de crédito educativo que (FIES) que favoreceu a entrada de grandes *players* no setor (o valor dos créditos educativos, subsidiados e avalizados pelo governo federal, saltou de 1.1 para 13.4 bilhões de reais entre 2010 e 2014, em valores corrigidos[8]). Entre 2003 e 2015, as matrículas no setor público aumentaram 57%, mas passaram de 30 para 23% do total, com baixa eficiência: a relação concluintes/matriculados passou de cerca de 15 para 12%, mais baixa do que a do setor privado, que oscila ao redor de 14%.

Para ampliar o acesso, foi implantada uma política de cotas para estudantes negros e provenientes de escolas públicas, com a reserva de 50% das vagas nos estabelecimentos federais. Pesquisas sobre os efeitos dos sistemas de cotas sugerem que os alunos cotistas têm desempenho semelhante aos demais nos cursos menos competitivos, mas inferior nos cursos mais disputados, lembrando que as cotas para alunos de escolas públicas incluem os provenientes de instituições federais e colégios de aplicação, que são altamente seletivos (Schwartzman 2014b, Schwartzman e Castro 2005, Peixoto et al. 2016, Waltenberg e Carvalho 2012, Zylberstajn 2010, Ferman 2006).

A pós-graduação nas universidades públicas também se expandiu bastante, com o número de estudantes em cursos de doutorado saltando de 33 mil no ano 2000 para 102 mil em 2015, e o

---

[7] Dados das PNADs anuais, tabulados pelo IETS.

[8] http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,gasto-com-fies-cresce-13-vezes-e-chega-a-r-13-4-bi-mas-ritmo-de-matriculas-cai-imp-,1634714, acessado em 5/12/2016.

número de titulados de 5.3 para 18.6 mil[9]. Este aumento se refletiu também no aumento do número de publicações científicas brasileiras em revistas indexadas internacionalmente, que passou de cerca de 14 mil em 2000 para 57 mil em 2015. Ao mesmo tempo, impacto destas publicações, medido pela média de citações, caiu de 19,4 em 2000 para 7,9 em 2010 (próximo da Índia, com 7.5, e bem abaixo do Chile, com 10.6)[10]. O impacto desta produção no setor produtivo é negligível (Pedrosa e Queiroz 2014).

Para aferir a qualidade da educação, na década de 1990 o Ministério da Educação criou um sistema de avaliação amostral para a educação básica, o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), inspirado no *National Assessment of Educational Progress* dos Estados Unidos[11], e passou também a participar também do *Programme for International Student Assessment* (PISA) coordenado pela OECD (OECD 2014). Em 2007, o governo introduziu um novo instrumento para avaliar individualmente as escolas, o Índice Nacional da Educação Básica (IDEB), combinando informações de testes de linguagem e matemática com estatísticas de retenção. Estes instrumentos fazem parte de um conjunto mais amplo de avaliações implantadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) na década de 90, que persistiram com algumas modificações desde então (Schwartzman 2013). Essas avaliações mostraram que, embora o acesso à escola tivesse ampliado para todos os setores da sociedade, reduzindo a inequidade no acesso, a qualidade do ensino não melhorou e parece ter inclusive deteriorado no ensino médio, criando uma forte inequidade no desempenho dos estudantes em função de suas condições sociais de origem, quando medidas por exemplo em termos de "raça" ou "cor" (Soares e Alves 2003); e os dados do PISA mostram que o nível da educação brasileira, quando medida pelas competências em linguagem, matemática e ciências, está entre as piores do mundo, ocupando a 58ª posição entre 64 países pesquisados, abaixo do Chile (51) , México (53) e Uruguai (55) e Costa Rica (56) na América Latina, só superando a Argentina (59), Colômbia (62) e Peru (65) na região (OECD 2013). Dados divulgados no final de 2016, referentes a 2015, mostram que a situação não se alterou.

Muitos programas foram iniciados pelos governos federal, estaduais e municipais para lidar com este problema. O site do Ministério da Educação listava, para 2014, a existência de 18 programas diferentes para a educação básica, além de vários outros para o ensino médio, educação infantil e formação de professores[12] - exemplos incluem o apoio à alimentação escolar, apoio ao transporte escolar, infraestrutura, alfabetização de jovens e adultos, dinheiro direto na escola, alfabetização na idade certa, formação continuada para professores, etc. Em 2014 o Congresso brasileiro aprovou um ambicioso Plano Nacional de Educação para os próximos dez anos, que resultou de um amplo processo de consulta com todos os grupos de interesse relacionados com a educação pública. O Plano tem 20 objetivos, um dos quais é elevar os gastos públicos para 10% do PIB; outro é colocar 25% dos estudantes em escolas de tempo integral; um terceiro é melhorar a pontuação das escolas no índice de Desenvolvimento da Educação - IDEB - de acordo com metas pré-estabelecidas; um outro é elevar a taxa de matrícula líquida no ensino superior para 33% da população de 18 a 24 anos, sendo 40% em escolas públicas (em 2016 a taxa era de 18%, com 28% no setor público, segundo a PNAD continua 2/1216)

---

[9] http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/6629/Brasil_Alunos_matriculados_e_titulados_nos_cursos_de_mestrado_e_doutorado_ao_final_do_ano.html , acessado em 5/12/2016.

[10] Dados de http://www.scimagojr.com , acessado em 5/12/2016.

[11] http://nces.ed.gov/nationsreportcard/ , acessado em 20/11/2016.

[12] http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes acessado em 20/11/2016.

Com um orçamento de cerca de 130 bilhões de reais em 2016, e cerca de 270 mil cargos, o Ministério da Educação é um dos maiores e mais dispendiosos do país, mas, fora dos indicadores do INEP, não existem avaliações dos resultados dos seus diversos programas. Os governos nacionais, estaduais e municipais são obrigados por lei a cumprir as metas do PNE, mas não há uma relação clara entre as metas e os instrumentos e meios para alcançá-los, e, com a recessão econômica, o plano se tornou inviável, embora ainda continue em vigor, e conformando as atividades do Ministério da Educação e dos entes federados.

Educação profissional – a porta de saída?

A maior parte da expansão da educação nos últimos 20 anos se deu no modelo acadêmico tradicional, começando com a linguagem e aritmética nos primeiros anos e gradualmente introduzindo ciências sociais, ciências naturais e as humanidades como disciplinas isoladas, em preparação para o ensino superior. O ensino profissional ficou por conta das instituições do "Sistema S" das quais a mais conhecida é o SENAI – Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial - que funciona com recursos públicos e proporciona cursos de diferentes níveis de formação, em sua maioria dissociados da educação formal regular. Além dos cursos de aprendizagem, existem também cursos regulares proporcionados através dos serviços sociais do Sistema S (Serviço Social da Indústria, SESI, e do Comércio, SESC), com baixa integração com o sistema de aprendizagem. Embora de boa reputação naquilo que fazem (Castro 1979), as instituições do Sistema S têm pouco impacto na ampliação da educação técnica de nível médio, que depende da existência de escolas técnicas regulares. No passado, a legislação permitia caminhos diferentes para o ensino secundário - industrial, agrícola, comercial e magistério, nas escolas normais, além de opções na área de ciências naturais ou de estudos ""clássicos", para quem pretendia seguir direito ou línguas. Depois, no entanto, o currículo foi unificado, e a formação profissional de nível médio passou a ser um curso adicional ao médio regular, e não mais uma opção, deixando a grande maioria dos jovens que não chegam ao ensino superior sem qualificação profissional apropriada. Reconhecendo o problema, o governo federal encaminhou em 2016 uma medida provisória criando diferentes itinerários formativos no ensino médio, entre os quais o de formação técnica, que resultou na lei 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, cuja implementação efetiva ainda depende das bases nacionais curriculares a serem estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação (Schwartzman 2014a, Almeida, Amaral, e Felicio 2014, Schwartzman 2016).

A grande diferença de rendimentos entre pessoas de educação média e superior faz com que as carreiras técnicas de nível médio sejam pouco atraentes. No entanto, os benefícios financeiros de um diploma de ensino superior têm diminuído, particularmente para as carreiras de menor prestígio e mais acessíveis, como pedagogia, administração e serviços de saúde, o que talvez explique porque o ensino técnico de nível médio tenha crescido nos anos recentes, sobretudo na modalidade "subsequente", ou seja, para pessoas que já completaram o ensino médio regular. Em 2015, das 10.6 milhões de matrículas no ensino médio, 780 mil eram em cursos técnicos pós-secundários, ou subsequentes, atendendo a um público mais velho em busca de uma melhor qualificação para o mercado de trabalho. Outros 511 mil estavam nos poucos cursos de integrados de tempo integral oferecidos pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (os antigos Centros Federais de Educação Técnica) e pelo Centro Paula Souza em São Paulo. Os alunos destes cursos passam por um processo seletivo, tem cerca de 15 de idade, e se aproveitam da oportunidade para se preparar para os exames de seleção para o ensino superior. Outros 390 mil combinam cursos regulares com cursos técnicos oferecidos em outras instituições (concomitantes).

Em 2011 o governo, através do Ministério da Educação, lançou um ambicioso Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que se tornou um de seus

principais carros-chefes. Como resumido em uma análise feita pelo Banco Mundial, o programa pretendia investir um total de R $ 24 bilhões (ou seja, cerca de US $ 10,8 bilhões) entre 2011 e 2014 para a financiar 8 milhões de matrículas, das quais 2,4 milhões no ensino técnico de nível médio e 5,6 milhões em cursos de formação inicial e continuada de curta duração (FIC). A identificação e seleção dos beneficiados ficavam a cargo dos Ministérios do Desenvolvimento Social, Turismo e Comunicação; de entidades do Sistema Nacional de Aprendizagem, com estaque para o SENAI; de municípios (como no caso do Bolsa Formação e Bolsa Trabalho) e dos estados, como no caso do programa Brasil Profissionalizado) (Almeida, Amaral, e Felicio 2014, 9). O Ministério da Educação criou também um programa de financiamento de cursos técnicos de nível médio criados por universidades privadas, para alunos selecionados pelo ENEM que não conseguiam entrar as universidades públicas (o SITUTEC).

Um dos componentes do PRONATEC é a sua parceria com outro programa federal chamado "Brasil sem Miséria", também de 2011, destinado a garantir renda, acesso aos serviços públicos e emprego produtivo para a população em condições de pobreza extrema. O objetivo da parceria era proporcionar cursos de formação inicial e continuada para pessoas com mais de 16 anos identificadas como extremamente pobres pelo Cadastro Único para Programas Sociais criado pelo Ministério de Desenvolvimento Social. Os cursos duram cerca de 160 a 200 horas, e são organizados pelos municípios, em parceria com o Governo Federal, que transfere os recursos conforme o número de alunos e acompanha as atividades por meio de um sistema informatizado centralizado. Cabe aos municípios identificar as especialidades as áreas de maior demanda na região, recrutar os candidatos e identificar os provedores que ministram os cursos.

Nunca houve uma avaliação global do PRONATEC, mas foram feitas algumas avaliações parciais, fazendo uso dos dados do Cadastro Único, informações sobre quase 90 milhões de pessoas, e outros bancos de dados, atém de entrevistas e grupos focais com participantes (Montagner e Muller 2015). Em junho de 2014, haviam 2.490 mil pessoas inscritas em programas do PRONATEC, das quais 1.146 mil no programa de parceria com o Brasil sem Miséria. Destes, 41% eram na região Nordeste, 38% tinham até 29 anos, 73% eram mulheres. A maioria (59%) havia completado o ensino secundário, o que indica que na realidade não faziam parte da população em situação de pobreza extrema; apesar disto, mais da metade (54%) eram beneficiários do Bolsa Família. A renda média familiar per capita era de R$ 318,24, por mês, ligeiramente inferior à metade do salário mínimo em 2013. Uma pesquisa com grupos focais identificou três tipos principais de participantes: pessoas jovens, em sua maioria mulheres, filhos dos beneficiários do Bolsa Família que haviam concluído o ensino médio e buscavam uma qualificação profissional; homens mais velhos, chefes de família com experiência de trabalho, mas baixas qualificações e empregos instáveis; e as mulheres mais velhas e mais pobres, muitas vezes chefes de família, sem experiência de trabalho anterior. Não há informações sobre quantos concluíram ou não seus cursos e em que áreas foram capacitados, e as informações sobre a inserção posterior no mercado de trabalho se limitou ao setor formal. Com estas limitações, os autores da avaliação concluíram, com cautela, que a participação no PRONATEC aumentou as chances para os participantes de entrar no mercado de trabalho formal ou se estabelecer como empreendedores individuais. Mas, dado o perfil das pessoas que iniciam o programa - em sua maioria jovens, já terminando o por terminar a educação média - é difícil isolar os efeitos do programa de outros fatores, tais como a expansão do ensino secundário e de oportunidades de trabalho.

Uma outra avaliação dos resultados das bolsas de formação inicial financiadas pelo programa PRONATEC (Bolsa Formação), com cerca de 3.5 milhões de participantes, feita por técnicos do Ministério da Fazenda, concluiu que "não existe diferença estatística significativa entre as

probabilidades de reinserção no mercado de trabalho formal entre o grupo dos inscritos que cursaram e o grupo de controle na maioria dos Estados e eixos tecnológicos. O mesmo pôde ser verificado com relação aos ganhos salariais" (Barbosa Filho, Porto, e Liberato 2015).)

Outro estudo, finalmente, focalizado no programa Pronatec Setor Produtivo, promovido pelo MEC em parceria com o Ministério da Indústria e Comércio, de financiamento de cursos de aprendizagem solicitados por cerca de 2 mil empresas para aproximadamente 600 mil estudantes, concluiu que esses cursos aumentam a probabilidade de emprego em mais ou menos 6%, mas não têm efeitos significativos nos salários (Basto et al. 2016). Esse resultado difere do encontrado em análises dos cursos técnicos do Senai, que estimaram um retorno salarial de 24,7% para os cursos de aprendizagem e de 1,4% para os de formação inicial (Silva, Almeida, e Strokova 2015, Silva, Gukovas, e Caruso 2015). As discrepâncias se devem presumivelmente a detalhes técnicos relativos às bases de dados e seleção de grupos de controle, entre outros.

Acesso ao mercado de trabalho

O mercado de trabalho formal no Brasil é altamente regulado. Todos os empregados têm direito a receber pelo menos um salário mínimo, 13º salário e um mês de férias remuneradas, além de remunerações adicionais por horas extras, demissão sem justa causa, etc. Os custos de INSS, FGTS e outros benefícios fazem com o dispêndio pelo empregado seja de cerca de 60% mais do que o empregado recebe. Em troca, o trabalhador tem direito a vários benefícios, como aposentadoria, licença médica, seguro-desemprego e indenização.

Como os salários são muitas vezes fixados por contratos de negociação coletiva, empresas pequenas ficam obrigadas a pagar os mesmos salários que empresas de grande porte do mesmo setor. Os altos custos, mais a complexidade do cumprimento das normas, que requer no mínimo a constatação de um contador, faz com que pequenas empresas prefiram muitas vezes operar in formalmente, ou reduzir ao mínimo as contratações. Muitos trabalhadores, especialmente com baixas qualificações, têm dificuldade em encontrar um emprego regular com todos esses custos e benefícios. Assim, há um grande setor informal da economia, que inclui tanto os trabalhadores pouco qualificados quanto indivíduos qualificados que optaram por trabalhar de forma independente. A informalidade, que atingia a 60% da força de trabalho em 2001, caiu para cerca de 47% em 2015. Este declínio se explica, aparentemente, pelo crescimento da economia nos anos recentes, sua modernização e, também, pelo aumento do número de pessoas com credenciais educativas no mercado de trabalho (Tafner 2006).

Com o crescimento da economia se reduzido, a partir de 2008, o governo introduziu uma nova legislação para estimular o emprego formal. Pela nova legislação, empresas em setores intensivos em trabalho (tais como têxteis, vestuário, calçados, alimentos, materiais elétricos, e outros) deixaram de contribuir com 20% dos salários para a previdência social, substituídos por 1 ou 2 por cento de seu faturamento. A expectativa era de que isso estimularia as empresas a contratar mais. Não há evidência de que esta mudança efetivamente aumentou o emprego, mas, para o governo, significou uma perda significativa de receitas, e desde 2015 o governo federal vem buscando reverter esta política. Uma outra legislação de 2012 permitiu que indivíduos pudessem se estabelecer como microempreendedores através de um procedimento simplificado, pagando uma pequena taxa mensal para ter acesso à previdência social; cerca de 5 milhões de pessoas tinham se registrado como microempresários em 2015. Um efeito negativo, no entanto, pode ter sido a substituição de contratos formais de emprego pela prestação de serviços terceirizados, aumentando a precariedade do mercado de trabalho (Corseuil, Neri, e Ulyssea 2014)

Muitos outros programas foram implantados para facilitar a entrada e permanência dos trabalhadores do mercado de trabalho, e em muitos casos é difícil saber em que medida eles efetivamente funcionam para aumentar as oportunidades ou permaneceram simplesmente políticas de assistência social. Um dos mais importantes é o seguro desemprego, instituído no Brasil em 1986 como mecanismo de apoio transitório, de 3 meses, para pessoas demitidas sem justa causa que precisam se recolocar no mercado de trabalho. Há um grande paradoxo, entretanto: apesar de a taxa de desemprego ter caído de 12.9 para 5% entre 2002 e 2014, o uso dos benefícios do seguro aumentou continuamente: segundo a Secretaria do Tesouro, o valor gasto com a principal modalidade do seguro – voltada para o trabalhador formal – chegou a R$ 33,2 bilhões em 2014, um crescimento médio de 9,37% e de 239,81% acumulado no período 2001-2014, ambos em termos reais. Como proporção do PIB, a despesa praticamente dobrou no período chegando a 0,60% em 2014 (Secretaria do Tesouro Nacional 2016). A interpretação é que o seguro estimulava o trabalhador a imigrar temporariamente para a economia informal, o que permite manter o seguro por algum tempo, voltando depois ao mercado formal (Mourão, Almeida, e de Lima Amaral 2013), em uma indicação de que os benefícios da formalização do trabalho são sobretudo uma proteção dos direitos da parcela na população já empregada, e menos um mecanismo de expansão das oportunidades (Silva Teixeira e Balbinotto Neto 2014).

Existem dois programas de buscam qualificar os jovens para o mercado de trabalho: o Jovem Aprendiz e o programa de integração da educação profissional com a educação básica (Proeja). O programa Jovem Aprendiz se apoia da Lei de Aprendizagem de 2000, que requer que as empresas de determinado porte que tenham atividades de natureza técnica dediquem 5% a 15% dos cargos a jovens de 14 a 24 anos que estejam também se qualificando profissionalmente. A inspiração é o modelo dual de formação profissional adotado na Alemanha e outros países europeus, em que a formação profissional é dada de forma integrada pelas empesas, sindicatos profissionais e escolas. No Brasil, o número de jovens participantes é ínfimo, as empresas consideram a legislação como um encargo, preferindo muitas vezes pagar multa pelo descumprimento, e a maioria dos aprendizes acabam em atividades administrativas de rotina, entre outras razões porque a legislação de proteção ao menor impede que trabalhem com equipamentos industriais. Para estimular as empresas, o Programa de Primeiro Emprego, de 2003, previa uma subvenção de 250 reais por 6 meses para as empresas participantes. No final de 2013 haviam 381 mil jovens em programas de aprendizagem, dos quais 240 mil com menos de 18 anos, segundo os dados da RAIS 2014. O fracasso do PROEJA fica claro em seus números: segundo o censo escolar de 2500, haviam somente 55 mil jovens matriculados neste tipo de curso. O governo estadual paulista introduziu um programa similar, o *Jovem Cidadão – Meu Primeiro Trabalho*, no ano 2000, para subsidiar por seis meses estágios em empresas e ONGS de jovens matriculados no ensino médio na região metropolitana de São Paulo. Até meados de 2003, o programa havia gerado um total aproximado de 390 mil inscrições, para as quais foram disponibilizadas apenas 25.728 vagas; uma análise mostrou que o programa, que envolveu um volume razoável de recursos públicos, não teve nenhum impacto seja sobre os índices de desemprego juvenil, seja sobre a violência, fenômenos constantemente associados e ainda uma de suas principais justificativas (Madeira 2004).

Na área rural, o equivalente aos programas de emprego é a política de reforma agrária, que sempre respondeu sobretudo à dinâmica política dos movimentos sociais como o MST. Os dados do INCRA indicam a existências de 976 mil famílias assentadas em novembro de 2016, ocupando uma área de 88 milhões de hectares[13]. Não há dados disponíveis sobre quantos dos assentamentos iniciais permanecem nas mãos das famílias originais ou foram vendidos, quantos são viáveis economicamente, e quantos sobrevivem à custa de bolsas e subsídios. O

[13] http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php

Cadastro Único em 2016 registrava 619 mil famílias de assentamentos cadastradas, das quais 383 mil eram beneficiárias de bolsa família. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi concebido inicialmente como um mecanismo e apoio à pequena agricultura, mas se transformou em um grande programa de crédito ao setor agrícola, no qual a participação dos pequenos estabelecimentos é pequena, e os subsídios são altos: "o fato de o programa cobrar, em média, apenas 1,88% de juros anuais ao mutuário do crédito rural familiar custou para a sociedade mais de 4,1 bilhões de reais em 2012" (Feijó 2014 p. 500).

Os sistemas de proteção social

A proteção social, incluindo aposentadorias, seguro-desemprego e proteção à saúde, lida diretamente com a garantia de direitos sociais, sem relação direta com a questão das oportunidades no mercado de trabalho. No Brasil, ela começou a ser implantada nos anos 30, com sistemas de previdência separados para diferentes categorias de trabalhadores do setor urbano. A ideia original era que os diferentes institutos seriam financiados com recursos provenientes de impostos cobrados dos respectivos setores, o que significava, por exemplo, que alguns podiam proporcionar serviços de saúde de mais qualidade do que outros (Malloy 1979, Melo 2014). Mais tarde, no entanto, o sistema para o setor privado foi unificado, os benefícios foram estendidos também para a área rural, o atendimento à saúde se separou do sistema previdenciário, e os diferentes segmentos do setor público – federal, estadual, municipal, militares, empresas estatais – mantiveram seus benefícios em separado. O sistema é razoavelmente generoso para quem ganha até 3 salários mínimos, que concede benefícios próximos ao rendimento médio, e também para trabalhadores rurais e pessoas sem rendimentos, que podem se aposentar aos 60 ou 65 anos para mulheres e homens com um salário mínimo, e permite aposentadorias precoces por tempo de serviço e pensões integrais para os herdeiros; e é especialmente generoso para os funcionários públicos que, até recentemente, podiam se aposentar com salários integrais, além de outros benefícios. Não existe, no entanto, um sistema público adequado para as classes médias do setor privado, que precisam recorrer a planos de aposentadoria privadas. Concebido quando as taxas de natalidade eram altas e a expectativa de vida, baixa, o sistema se tornou insustentável, e tem sido objeto de reformas sucessivas, que ainda não conseguiram equacioná-lo (Tafner e Giambiagi 2011, Rocha e Caetano 2008).

No passado, o atendimento público à saúde era proporcionado pelos institutos de previdência, deixando a população não filiada e do setor informal à mercê das poucas Santas Casas e outras instituições de beneficência, quando havia, ou do setor privado, quando podiam pagar. A Constituição de 1988 estabeleceu o princípio do direito universal aos serviços de saúde, que resultou no Sistema Unificado de Saúde que, na prática, se tornou inviável financeiramente e de difícil acesso, sobretudo nos grandes centros urbanos e também nas regiões rurais mais remotas. Para as classes medias e altas, a alternativa são os seguros ou o acesso pago à rede de médicos e hospitais privados, cuja qualidade depende fortemente de seus custos. Por outro lado, o sistema de saúde preventiva tem tido maior sucesso, com as vacinações em massa e o Programa de Saúde da Família, de provimento de cuidados primários de saúde à população através de agentes comunitários, reduzindo a mortalidade em várias faixas etárias, embora com limitações, pela falta de médicos de família devidamente treinados, particularmente em áreas pobres e remotas. Cabe destaque também o programa bem-sucedido de apoio aos pacientes de HIV. Para lidar com o déficit de médicos nas regiões mais afastadas, o governo de Dilma Rousseff criou um programa de contratação de médicos estrangeiros, sobretudo cubanos, sob forte oposição da classe médica brasileira, mas aparentemente bem recebido pelas populações

atendidas, embora faltem, como sempre, avaliações sistemáticas (Medici 2011b, 2015, Ministério da Saúde 2012, Oliveira e Borges 2008, Sousa e Hamann 2009).

Inclusão, movimentos sociais e empoderamento[14]

Desde a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) na eleição presidencial de 2002, a inclusão de movimentos e organizações sociais na formulação de políticas públicas aumentou significativamente, junto com a criação de um grande número de conselhos de cidadãos em diferentes setores como saúde, educação, proteção à criança, meio ambiente e política econômica. Algumas agências, como a Fundação Nacional Indígena (FUNAI), Ministério da Reforma Agrária, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Reforma Agrária, passaram a ser preenchidas por integrantes de movimentos sociais correspondentes, e outras foram criadas especificamente para abrigar lideranças destes movimentos, reunidas no Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, extinto em 2015. A União Nacional dos Estudantes, uma organização historicamente independente, passou a se beneficiar de fortes incentivos públicos diretos e indiretos, da mesma forma que organizações como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra. Em alguns casos, esse arranjo levou a conflitos dentro do governo, como aconteceu, por exemplo, no Ministério do Meio Ambiente, que se opôs à construção de hidrelétricas na bacia amazônica (Fearnside 2003); no Ministério da Reforma Agrária, que apoiou invasões de terra por militantes do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (Romig 2006); e com a FUNAI em questões de demarcação de territórios das populações indígenas (Fisher 1994).

Como parte da mesma tendência, vários municípios fizeram experiências de orçamento participativo, e a noção de que a democracia direta poderia substituir as formas tradicionais de governo representativo tornou-se popular. O real impacto dessa tendência no avanço da inclusão social e na redução da pobreza e da desigualdade não é claro e está sujeito a controvérsia. Há uma literatura crescente que sugere que as expectativas originais deste arranjo foram excessivas (Baierle 2009, Fedozzi 1997, Cohen e Fung 2004, Cornwall 2007, Frey 2003, Wampler e Avritzer 2004, Almeida e Cunha 2016). Uma pesquisa de 2001 sobre movimentos populares no Chile e no Brasil, realizada pelo Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social, mostrou que, à medida que essas organizações de movimentos sociais se tornam dependentes do governo, elas se tornam mais expostas aos controles clientelistas e ao caciquismo político, perdendo a capacidade de manter uma postura crítica ou promover projetos alternativos de desenvolvimento (Foweraker 2001).

Ao mesmo tempo, as extraordinárias manifestações de rua que ocorreram no Brasil em junho de 2013, na sequência de manifestações semelhantes no Chile e em outras partes do mundo, mostram que as democracias modernas devem aprender a combinar a ampla legitimidade conseguida por meio de eleições regulares com as demandas prementes de curto prazo de movimentos sociais vocais e de grande visibilidade. Não há soluções fáceis para isso, mas parece claro que sistemas legítimos e transparentes de representação política são parte da resposta.

Conclusões

Esta visão geral, e a riqueza das pesquisas feitas sobre estas questões nos anos mais recentes, mostram claramente que as políticas sociais implantadas nos governos do PT tiveram muito mais a ver com a atribuição de direitos e distribuição de benefícios do que com o aumento efetivo das oportunidades de educação e trabalho e aumento da produtividade da economia; e

[14] Esta seção é baseada em (Schwartzman e Campos 2014)

que as políticas de empoderamento podem ter sido úteis para mobilizar apoio ao governo em determinados setores, mas não para melhorar a capacidade da população mais em melhorar a qualidade das políticas.

Para entender por que isso o ocorreu é necessário ter em conta os processos decisórios e o contexto político em que essas políticas foram implementadas. Para os políticos, tanto no Executivo e no Congresso, as políticas precisam ser simples, fáceis de entender, não enfrentar interesses estabelecidos, e ajudar a ganhar as eleições. No entanto, para ser eficazes, a políticas precisam ser complexas, e muitas vezes se opor a interesses estabelecidos. A maioria das políticas sociais nas últimas décadas foram muito simples na sua formulação, limitadas à distribuição de benefícios em resposta às demandas reais ou percebidos, implementadas de forma pouco competente, e com pouca ou nenhuma avaliação dos resultados. Para lidar com as complexidades de implementação e avaliação é necessário ter uma administração pública competente, composta por profissionais bem qualificados, que tenham condições de entender as dificuldades e implementar políticas de longo alcance, protegidos dos caprichos de mandatos políticos e eleições. O setor público no Brasil tem algumas áreas que se aproximam destes critérios, tais como a Secretaria do Tesouro, a Receita Federal e o Itamarati, mas são exceções. O ingresso ao serviço público se dá hoje por critérios meritocráticos, através de concursos, e os funcionários públicos têm estabilidade, mas o governo federal tem cerca de 40 mil cargos de confiança que podem ser preenchidos por militantes do partido, representantes de movimentos sociais e de interesses. Até recentemente, haviam 39 ministérios agências ministeriais, preenchidos em grande parte através de negociações com os partidos políticos em troca de apoio no Congresso, lubrificados pelas moedas políticas da troca de favores e da corrupção, e a situação nos estados e municípios tende a ser pior. Dada esta situação, é surpreendente que algumas políticas complexas tenham sido implementadas, graças à existência de alguns corpos técnicos e profissionais mais consolidados.

A distribuição dos benefícios e direitos pelo governo para determinados grupos sociais é fortemente enraizada em práticas políticas brasileiras desde os seus primórdios, decorrente da forma como o Estado foi organizado como um empreendimento patrimonial para o benefício dos colonizadores portugueses, no passado, e de as elites locais desde a independência no início do século 19 (Faoro 1979, Schwartzman 2015). Com a modernização do país, sobretudo a partir dos anos 30, essas práticas antigas produziram uma espécie de capitalismo de Estado que se expandiu cada vez mais, criando um setor público de grandes dimensões, incluindo, além da administração pública propriamente dita, bancos, sistemas de transportes, comunicações, energia e empresas de serviços públicos. Como o objetivo principal destes entes não era proporcionar serviços, mas distribuir cargos e facilitar negócios, a eficiência nunca foi uma prioridade. Além das agências governamentais, estabeleceu-se um sistema complexo de sindicatos e associações empresariais financiados com recursos públicos, e uma miríade de benefícios, isenções fiscais, proteção tarifária e créditos subsidiados financiados através de agências como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica e o BNDES.

Na década de 1990, com o Plano Real, grandes empresas estatais foram privatizadas, a maioria dos bancos estaduais, que funcionavam na prática como emissores de moeda, foram fechados, e a lei de responsabilidade fiscal limitou os gastos e endividamento dos governos nacionais e locais, como parte de um esforço para estabilizar a economia do país após anos de hiperinflação. Apesar destes esforços para reduzir o tamanho do Estado e tornar a economia mais competitiva, a maioria dessas instituições e práticas permaneceram intactas, e foram revigoradas a partir do governo do PT em 2002. O Presidente Lula, que em suas origens

defendia um sindicalismo independente e o fim do imposto sindical, não só manteve intacto o sistema instituído nos anos 30, como impediu que o Tribunal de Contas fiscalizasse o uso dos recursos públicos pelas centrais sindicais, ao vetar dispositivo da Lei 11.648 de 2008 que previa esta fiscalização.

As políticas sociais implementadas durante os períodos de Lula e Dilma não significaram uma mudança em relação a estas práticas antigas, mas sim sua extensão, pelo cooptação de outros setores da sociedade, como os novos movimentos sociais, estimulados ou criados através da transferência de recursos e oferta de empregos públicos. A principal preocupação sempre foi a prestação de benefícios de curto prazo em troca de apoio político. Na educação, por exemplo, a prioridade era dar mais dinheiro para as escolas e apaziguar os sindicatos de professores, e não tornar as escolas mais eficientes e responsáveis pelos seus resultados. Na educação básica, os gastos por aluno triplicaram ou quadruplicaram em 15 anos, enquanto que o desempenho se manteve estagnado em níveis extremamente baixos. No ensino superior, o governo ampliou os subsídios a universidades públicas, sem exigir que eles mostrassem que estavam melhorando o desempenho, e aprovou uma lei obrigando-as a reservar 50% dos seus lugares para os estudantes pobres e negros, sem se assegurar de que estes alunos teriam condições adequadas para aproveitar a oportunidade oferecida. A legislação do salário mínimo, exigindo aumentos regulares em termos reais, não relacionadas à produtividade, ajudou a reduzir a desigualdade de renda nos anos de crescimento económico, mas contribuiu também o aumento descontrolado dos gastos públicos e o desemprego trazido pela recessão econômica a partir de 2015.

Esta visão geral se refere principalmente às políticas implementadas nos últimos 15 anos de governo do PT, mas desde 2015 o Brasil é um país totalmente diferente. O governo do PT, que no início se comprometeu e de fato manteve o equilíbrio macroeconômico estabelecido pelo Plano Real, respondeu à crise financeira de 2008 com a expansão do crédito para o consumo, empréstimos subsidiados e outros benefícios para setores selecionados na economia e a expansão dos gastos públicos, na esperança de que isso levaria ao crescimento económico e geraria recursos para manter a expansão do setor público. A consequência foi um déficit público crescente, a estagnação em 2014 e da recessão em 2015. No início do segundo mandato de Dilma Rousseff no início de 2015, o país entrou na maior depressão econômica da história do país. Muito antes disso, as despesas públicas vinham crescendo acima da receita, criando um problema estrutural com o qual o governo não teve como lidar, pois exigiria uma política oposta a seu modo de atuar e de conquistar alianças e apoio eleitoral (Almeida Jr et al. 2015).

Ainda é muito cedo para saber o impacto dessa crise econômica sobre a miríade de programas sociais estabelecidos pelo governo federal nos últimos anos. Já há indícios de que alguns indicadores, tais como a redução da desigualdade e da pobreza, estão piorando, e o desemprego está crescendo rapidamente A crise econômica é agravada por uma profunda crise política e um escândalo de corrupção em grande escala, tornando especialmente difícil implementar as mudanças de rumo que se fazem necessárias, não só para recuperar o equilíbrio da economia, da qual tudo depende, mas sobretudo tornar as políticas sociais mais orientadas para a melhoria das competências e das oportunidades da população, e menos para suas rendas e benefícios.

Olhando para as experiências das últimas duas décadas, em que medida um elenco de políticas sociais voltadas para a melhoria das oportunidades seria distinta das políticas adotadas até aqui? A maior parte da redução da pobreza e expansão das oportunidades das últimas décadas veio do crescimento econômico e da modernização da sociedade e da economia, e muito menos de políticas específicas. Isso confirma que o principal instrumento para a expansão das oportunidades é criar as condições para a economia prosperar, livre de uma burocracia pública intrusiva e sobretudo ineficiente. Isso não significa que as políticas sociais de garantia dos direitos civis sejam irrelevantes, já que o mercado, por si só, não tem como prover as redes de

segurança para milhões em situação de pobreza, melhorar a qualidade da educação, proporcionar saúde acessível e lidar com os crescentes problemas de superlotação e violência nas grandes áreas urbanas.

Não há uma resposta simples, mas um instrumento importante para esta transformação seria uma mudança profunda na maneira pela qual as políticas públicas são avaliadas. Existem muitas informações sobre gastos e pessoas beneficiadas nos diversos programas, mas escasseiam avaliações sobre resultados efetivos e seu impacto sobre a produtividade da economia do país. Uma exceção é a área de educação, em que avaliações como o SAEB e a participação na avaliação internacional do PISA mostram como os investimentos crescentes no setor não têm produzido os resultados esperados. Mas este exemplo também mostra que não basta ter o diagnóstico correto, se não houver interesse, por parte de governantes e governados, em alterar o regime de distribuição de recursos e benefícios para atingir os objetivos necessários.

Isso, no entanto, é mais fácil dizer do que fazer. A crise iniciada em 2015 pode ser uma oportunidade para o país desistir destas práticas antigas, eliminar subsídios para interesses especiais, e criar um ambiente mais estável, transparente e equitativo para o setor empresarial. Pode ser também uma oportunidade para tornar o sector público mais enxuto e mais eficiente em suas múltiplas funções de regular a economia, melhorar a infraestrutura e a prestação de serviços públicos essenciais. O Bolsa Família revelou-se uma importante rede de segurança para aqueles em situação de extrema pobreza, e, dado o seu baixo custo e resultados positivos, deve ter continuidade, sem a ilusão de que ele tenha outros resultados importantes além deste. Na educação, programas altamente subsidiados e sem evidência clara de resultados, como o PRONATEC, o crédito educativo e as bolsas de estudo para o exterior do Ciência sem Fronteiras, já estão suspensos ou com o orçamento reduzido, e terão que ser profundamente revistos. Ao contrário do previsto no Plano Nacional de Educação de 2014, os gastos do setor não chegarão aos 10% do PIB em 2024, mas os recursos existentes podem ser utilizados de forma mais eficaz para proporcionar melhor educação. O sistema unificado de saúde terá de ser revisto, aumentando o foco na atenção primária e atendimento gratuito para os mais pobres, e formas de compartilhamento de custos para os demais.

É uma transição difícil, mas, como as políticas sociais desenvolvidas nas últimas décadas não terão como persistir, há esperança de que ela possa ser feita, assim como a reorganização da economia em novas bases, e já possa ser vislumbrada na próxima visita de Edmar Bacha a Belíndia.

Referências

Almeida, Debora Rezende, e Eleonora Schettini Cunha. 2016. "Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems." *Critical Policy Studies*:1-21.

Almeida Jr, Mansueto , Marcos de Barros Lisboa, Samuel Pessoa, e Elisa de Paula. 2015. "O Ajuste Inevitável." *Folha de São Paulo* (July 19).

Almeida, Rita, Nicole Amaral, e Fabiana de Felicio. 2014. Assessing Advances e Challenges in Technical Education in Brazil - Policy Repport. Washington: The World Bank Group.

Araujo, Aloisio, Erasmo Barbante Casella, Flávio Cunha, Jaderson Costa da Costa, João Batista Araujo e Oliveira, Luiz Carlos Faria da Silva, Luiz Davidovich, e Simon Schwartzman. 2011. "Meeting on Early Childhood Education." Grupo de Estudo sobre Aprendizagem Infantil, Rio de Janeiro.

Bacha, Edmar L, e Lance Taylor. 1978. "Brazilian income distribution in the 1960s: 'facts', model results e the controversy." *Journal of Development Studies* 14 (3):271-297. Reproduzido em Lance Taylor et al., *Models of Growth e Distribution for Brazil*. Nova York: Oxford University Press, 1980: 296-342. Versão em espanhol em Edmar Bacha, *El Milagro y la Crisis*. FCE, 1986: 43-88.

Bacha, Edmar Lisboa. 1995. "Plano Real: uma avaliação preliminar." *Revista do BNDES* 2 (3):3-26.

Bacha, Edmar Lisboa, e Herbert S. Klein. 1986. *A Transição incompleta: Brasil desde 1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Bacha, Edmar, e Simon Schwartzman. 2011 *Brasil: A nova agenda social*. Rio de Janeiro: Editora LTC.

Baierle, S. 2009. "The Porto Alegre Thermidor: Brazil's' Participatory Budget' at the crossroads." *Socialist Register* 39 (39).

Baker, David. 2004. *Inequality across societies : families, schools e persisting stratification*. 1st ed, *Research in sociology of education ; v. 14*. Amsterdam London: JAI.

Barbosa Filho, Fernando de Holanda , Rogério Porto, e Denísio Liberato. 2015. Pronatec Bolsa-Formação: Uma Avaliação Inicial sobre Reinserção no Mercado de Trabalho Formal. Brasilia: Ministério da Fazenda.

Barros, Ricardo Paes, Mirela Carvalho, Samuel Franco, Rosane Mendonça, e Andrezza Rosalém. 2011. "Uma avaliação do impacto da qualidade da creche no desenvolvimento infantil." *Pesquisa e planejamento econômico* 41:213-232.

Basto, João Bevilaqua T., Mark A. Dutz, Lucas Ferreira Mation, e Stephen D. O'Connell. 2016. Can program design improve the effectiveness of worker retraining? An evaluation of Brazil's Pronatec-MDIC. Washington: The World Bank.

Becker, Gary Stanley. 1964. *Human capital*. New York: Columbia University Press.

Belik, Walter. 2003. "Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil." *Saúde e sociedade* 12 (1):12-20.

Bills, David B. 2004. "Creeping Credentialism in the United States e Germany: Changing Relationships between Educational Credentials e Occupational Assignment." Inequality e Stratification: Broadening the Comparative Scope, Rio de Janeiro, August.

Bonelli, Regis, Gustavo Gonzaga, e Alinne Veiga. 2008. "Social Exclusion e Povery Dynamics." In *Social exclusion e mobility in Brazil*, edited by Estanislao Gacitúa Marió e Michael JV Woolcock, 35-80. World Bank Publications.

Bourdieu, Pierre, e Jean Claude Passeron. 1990. *Reproduction in education, society, e culture*. 1990 ed. London; Newbury Park, CA: Sage in association with Theory, Culture & Society, Dept. of Administrative e Social Studies, Teesside Polytechnic.

Bourguignon, François, Francisco HG Ferreira, e Marta Menendez. 2007. "Inequality of opportunity in Brazil." *Review of Income e Wealth* 53 (4):585-618.

Campello, Tereza, e Marcelo Côrtes Neri. 2013. *Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania*. Brasilia: IPEA.

Campos, Maria Malta, Jodete Füllgraf, e Verena Wiggers. 2006. "A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa." *Cadernos de pesquisa* 36 (127):87-128.

Cano, Ignacio, Doriam Borges, e Eduardo Ribeiro. 2012. *Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Cardoso, Eliana, e André Portela Souza. 2004. "The impact of cash transfers on child labor e school attendance in Brazil."

Carneiro, Leandro Piquet. 2012. The Politics of Pacification in Rio de Janeiro: A study in leadership e innovation. Working paper, Lemann Dialogue, Kennedy Schoolof Government. Cambridge, MA: Harvard University.

Castro, Cláudio de moura. 1979. "Vocational Education e the Training of Industrial Labour in Brazil." *International Labour Review* 118 (5):617-29.

Cohen, J., e A. Fung. 2004. "Radical democracy." *Swiss Journal of Political Science* 10 (4):23-34.

Collins, Randall. 1979. *The credential society*. New York: Academic Press.

Cornwall, Andrea. 2007. Deliberating Democracy: Scenes from a Brazilian Municipal Health Council. In *Working Paper*. Sussex, Brighton: Institute of Development Studies.

Corseuil, Carlos Henrique L, Marcelo Côrtes Neri, e Gabriel Ulyssea. 2014. Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Coutinho, Marília, e Márcio Lucatelli. 2006. "Produção científica em nutrição e percepção pública da fome e alimentação no Brasil." *Revista de Saúde Pública. São Paulo* 40:86-92.

Cunha, Flávio , e James J. Heckman. 2007. "The Technology of Skill Formation." *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*.

Curi, Andréa, e Naércio Menezes-Filho. 2009. "A Relação entre Educação Pré-Primária, Salários, Escolaridade e Proficiência Escolar no Brasil." *Estudos Econômicos* 39:811-850.

Del Rio, Vicente. 1992. "Urban design e conflicting city images of Brazil: Rio de Janeiro e Curitiba." *Cities* 9 (4):270-279.

Duncan, Greg J., e Katherine Magnuson. 2013. "Investing in Preschool Programs." *Journal of Economic Perspectives* 27 (2):109-132. doi: 10.1257/jep.27.2.109.

Durkheim, Émile. 1967. *De la division du travail social*. 8e ed, *Bibliotheque de philosophie contemporaine*. Paris,: Presses universitaires de France.

Faoro, Raymundo. 1979. *Os donos do poder formação do patronato político brasileiro*. 5. edição ed. Porto Alegre: Editora Globo.

Fearnside, Philip M. 2003. "Conservation policy in Brazilian Amazonia: Understanding the dilemmas." *World Development* 31 (5):757-779.

Fedozzi, Luciano. 1997. *Orçamento participativo - reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Translated by Apresentação de Simon Schwartzman. Porto Alegre; Rio de Janeiro: Tomo Editorial; Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal.

Feijó, Ricardo Luis Chaves. 2014. "Um estudo quantitativo dos subsídios implícitos nas operações de crédito do PRONAF."

Ferman, Bruno. 2006. "Cotas no processo de admissão de universidades: efeitos sobre a proficiência de alunos do ensino médio." issertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós- graduação em Economia do Departamento de Economia da PUC-Rio.

Fisher, William H. 1994. "Megadevelopment, environmentalism, e resistance: The institutional context of Kayapó indigenous politics in central Brazil." *Human Organization* 53 (3):220-232.

Fishlow, Albert. 1972. "Brazilian Size Distribution of Income." *American Economic Review*.

Fiszbein, Ariel, e Norbert Rüdiger Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present e Future Poverty*. Washington, DC: The World Bank.

Foweraker, Joe. 2001. Grassroots Movements, Political Activism e Social Development in Latin America A Comparison of Chile e Brazil. In *Civil Society e Social Movements Programme Paper Number 4*. New York: United Nations Research Institute for Social Development.

Frey, K. 2003. "Building a local public sphere on the internet to strengthen local democracy: the experience of Curitiba/Brazil."

Heckman, James J. 2007. "The economics, technology, e neuroscience of human capability formation." *Proc Natl Acad Sci U S A* 104 (33):13250-5. doi: 10.1073/pnas.0701362104.

Hoffmann, Rodolfo, e João Carlos Duarte. 1972. "A distribuição da renda no Brasil." *Revista de administração de empresas* 12 (2):46-66.

Klink, Jeroen, e Rosana Denaldi. 2012. "Metropolitan Fragmentation e Neo-localism in the Periphery Revisiting the Case of Curitiba." *Urban studies* 49 (3):543-561.

Lima, Ricardo Carvalho de Andrade, e Luís Henrique Romani de Campos. 2015. "Mobilidade intergeracional de renda, um estudo aplicado a região metropolitana do Recife." *Revista Nexos Econômicos* 7 (2):9-26.

Madeira, Felícia Reicher. 2004. "A improvisação na concepção de programas sociais: muitas convicções, poucas constatações-o caso do primeiro emprego." *São Paulo em perspectiva* 18 (2):78-94.

Malloy, James M. 1979. *The politics of social security in Brazil*, *Pitt Latin American series*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Malthus, T. R. 1998. *An essay on the principle of population*, *Great minds series*. Amherst, NY: Prometheus Books.

Marshall, Thomas H. 1950. *Citizenship e social class*. Vol. 11: Cambridge.

Martins, Ronei Ximenes, e Vânia Fátima Flores. 2015. "A implantação do Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo): revelações de pesquisas realizadas no Brasil entre 2007 e 2011." *REvista Brasileira de Estudos Pedagógicos* 96 (242):112-128.

Medici, André. 2011a. "Impacts of Conditional Cash Transfers on Health Status: The Bolsa Familia Program in Brazil (powerpoint presentation)." Harvard Conference - New Strategies for Health Promotion: Steering Clear of Ethical Pitfalls, Cambridge, MA.

Medici, André. 2011b. "Propostas para Melhorar a Cobertura, a Eficiência e a Qualidade no Setor Saúde. ." In *Brasil: A Nova Agenda Social*, edited by Edmar Lisboa Bacha e Simon Schwartzman, 23-93. Rio de Janeiro: ETC.

Medici, André. 2015. Gastos com Saúde e Ciclo Econômico no Brasil: Uma Análise do Período 1980-2015

Melo, Marcus André. 2014. Political e Institutional Drivers of Social Security Universalization in Brazil. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

Ministério da Saúde. 2012. *Política Nacional de Atenção Básica*. Brasilia: Ministério da Saúde.

Montagner, Paula, e Luiz Herberto Muller. 2015. *O Pronatec e o fortalecimento das políticas de educação profissional e tecnológica*, *Cardernos de Estudo - Desenvolvimento Social em Debate*. Brasilia: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Ministério da Educação.

Mourão, Aline Nogueira Menezes, Mariana Eugenio Almeida, e Ernesto Friedrich de Lima Amaral. 2013. "Seguro-desemprego e formalidade no mercado de trabalho brasileiro." *Revista Brasileira de Estudos de População* 30 (1):251-270.

Neri, Marcelo. 2010. *A Nova Classe Média: O Lado Brilhante dos Pobres*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

OECD. 2013. Programme for International Student Assessment (PISA) - Results from PISA 2012. In *Country Notes*. Paris: OECD.

OECD. 2014. *PISA 2012 Results: What Students Know e Can Do - student performance in mathematics, reading e science*. Vol. I.

Oliveira, Ana Katarina Pessoa de, e Djalma Freire Borges. 2008. "**Programa de Saúde da Família: uma avaliação de efetividade com base na percepção de usuários**." *Revista de Administração Pública* 42 (2):369089.

Oliveira, Franisco Eduardo Barreto de, e Kaizô Iwakami Beltrão. 2001. "Brazil - The Brazilian Social Security Sytem." *International Social Security Review* 54 (1).

Pamuk, Ayse, e Paulo Fernando A Cavallieri. 1998. "Alleviating urban poverty in a global city: new trends in upgrading Rio-de-Janeiro's Favelas." *Habitat International* 22 (4):449-462.

Parsons, Talcott. 1991. *The social system*, *Routledge sociology classics*. London: Routledge.

Pastore, José. 1982. *Inequality e social mobility in Brazil*. Madison: University of Wisconsin Press.

Pedrosa, Renato Hyuda de Luna, e Sérgio Robles Reis de Queiroz. 2014. "Democracia e o "dividendo de inovação" – Brasil." In *A Via Democrática - como o desenvolvimento econômico e social ocorre no Brasil*, edited by Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: Elsevier.

Peixoto, Adriano de Lemos Alves, Elisa Maria Barbosa de Amorim Ribeiro, Antônio Virgilio Bittencourt Bastos, e Maria Cecilia Koehne Ramalho. 2016. "Cotas e desempenho acadêmico na UFBA: um estudo a partir dos coeficientes de rendimento." *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)* 21:569-592.

Perlman, Janice. 2010. *Favela: Four decades of living on the edge in Rio de Janeiro*: Oxford University Press.

Perlman, Janice E. 1979. *The myth of marginality: Urban poverty e politics in Rio de Janeiro*: Univ of California Press.

Pinto, Céli Regina Jardim. 2005. "A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil (1993-2003)." *Sociedade e estado* 20 (1):195-228.

PNUD. 2013. "Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil." United Nations Development Program - Brazil, accessed July 25. http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3753.

Polanyi, Karl. 1980. *A grande transformação - as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

Portes, Alejandro. 1979. "Housing policy, urban poverty, e the state: the favelas of Rio de Janeiro, 1972-1976." *Latin American Research Review*:3-24.

Reimers, Fernando, Carol DeShano da Silva, e Ernesto Trevino. 2006. Where is the "education" in conditional cash transfers in education? Montreal: UNESCO Institute for Statistics.

Ribeiro, Carlos A Costa. 2012. "Quatro décadas de mobilidade social no Brasil." *Dados* 55 (3):641-679.

Riley, Elizabeth, Jorge Fiori, e Ronaldo Ramirez. 2001. "Favela Bairro e a new generation of housing programmes for the urban poor." *Geoforum* 32 (4):521-531.

Rocha, Roberto de Rezende, e Marcelo Abi-Ramia Caetano. 2008. O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada. In *Texto para Discussão*. Brasilia: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA.

Roemer, John E. 1998. *Equality of opportunity*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Romig, Bradley S. 2006. "Agriculture in Brazil e Its Effect on Deforestation e the Landless Movement: A Government's Attempt to Balance Agricultural Success e Social Collateral Damage." *Drake J. Agric. L.* 11:81.

Ruzek, Erik, Margaret Burchinal, George Farkas, e Greg J Duncan. 2014. "The quality of toddler child care e cognitive skills at 24 months: Propensity score analysis results from the ECLS-B." *Early childhood research quarterly* 29 (1):12-21.

Scalon, Celi, e Pedro Paulo de Oliveira. 2012. "A percepção dos jovens sobre desigualdades e justiça social no Brasil." *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares* 14 (2).

Scalon, Maria Celi, e Ignacio Cano. 2008. "Legitimization e Acceptance: How Brazilians Survive Inequalities." In *Social exclusion e mobility in Brazil*, edited by Estanislao Gacitúa Marió e Michael JV Woolcock, 81-96. Washington, DC: World Bank Publications.

Schwartzman, Simon. 2004a. *As causas da pobreza*. 1a ed. Rio de Janeiro: FGV.

Schwartzman, Simon. 2004b. *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*. São Paulo: Augurium Editora.

Schwartzman, Simon. 2013. "Uses e abuses of education assessment in Brazil." *Prospects*:1-20. doi: 10.1007/s11125-013-9275-9.

Schwartzman, Simon. 2014a. "O Centro Paula Souza e a Educação Profissional no Brasil." In *Educação Básica em São Paulo - avanços e desafios*, edited by Barjas Negri, Haroldo de Gama Torres e Maria Helena Guimarães de Castro, 187-216. São Paulo: SEADE / FDE.

Schwartzman, Simon. 2014b. "Massificação, equidade e qualidade: Os desafios da educação Superior no Brasil - Análise do Período 2009-2013." In *Políticas de Educación Superior en Iberoamérica, 2009-2013*, edited by José Joaquin Brunner e Cristóbal Villalobos. Santiago: Ediciones Diego Portales.

Schwartzman, Simon. 2015. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 5a ed. Rio de Janeiro: Editora Unicamp.

Schwartzman, Simon. 2016. *Educação média profissional no Brasil: situação e caminhos*. São Paulo: Fundação Santillana.

Schwartzman, Simon, e Maína Celidonio de Campos. 2014. "Democracia e desenvolvimento social." In *A Via Democrática: como o desenvolvimento econômico e social ocorre no Brasil*, edited by Simon Schwartzman, 91-134. Rio de Janeiro: Elsevier.

Schwartzman, Simon, e Cláudio de Moura Castro. 2005. "A nova reforma do MEC: Mais polimento, mesmas idéias." *Estudos – Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior* 23 (365):9-18.

Secretaria do Tesouro Nacional. 2016. "Seguro-desemprego e mercado de trabalho: indicadores e insights." *Boletim de Avaliações de Políticas Públicas* 2 (1).

Silva, Joana, Rita Almeida, e Victoria Strokova. 2015. *Sustentando melhorias no emprego e nos salários no Brasil: uma agenda de competências e empregos*. Washington: The World Bank.

Silva, Joana, Renata Gukovas, e Luiz Caruso. 2015. Employability e returns to vocational training in Brazil: Analysis using linked provider-employer data (research paper). The Word Bank; Senai.

Silva Teixeira, Gibran, e Giácomo Balbinotto Neto. 2014. "O Programa do Seguro-Desemprego no Brasil: uma análise história de 1986 a 2010." *Indicadores Econômicos FEE* 42 (2):9-22.

Soares, Fabio, e Yuri Soares. 2005. The socio-economic impact of favela-bairro: what do the data say? In *Inter-American Development Bank, Washington DC*.

Soares, José Francisco, e Maria Teresa Gonzaga Alves. 2003. "Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica." *Educação e Pesquisa* 29 (1):147-165.

Soares, Sergei Suarez Dillon 2012. Bolsa Família, its design, its impacts e possibilities for the future. In *Working Paper*. International Policy Centre for Inclusive Growth.

Sorj, Bernardo, e Unesco Brasil. 2003. *Brazil@digitaldivide.com : confronting inequality in the information society*. Brasília, DF, Brasil: Unesco Brasil.

Sousa, Maria Fátima de, e Edgar Merchán Hamann. 2009. "Programa Saúde da Família no Brasil: uma agenda incompleta?" *Ciência & Saúde Coletiva* 14 (5):1325-35.

Souza, André Portela. 2011. "Políticas de Distribuição de Renda no Brasil e o Bolsa Família." In *Brasil: A Nova Agenda Social* edited by Edmar E. Bacha e Simon Schwartzman, 166-186. Rio de Janeiro: LTC.

Souza, Luiz Alberto Gómez de. 2004. "As várias faces da Igreja Católica." *Estudos avançados* 18 (52):77-95.

Spence, Michael. 1973. "Job market signaling." *The quarterly journal of Economics* 87 (3):355-374.

Suplicy, Eduardo Matarazzo. 1988. *Da distribuição da renda e dos direitos à cidadania*. São Paulo: Editora Brasiliense.

Tafner, Paulo. 2006. *Brasil : o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade*. Rio de Janeiro: IPEA.

Tafner, Paulo, e Fabio Giambiagi. 2011. "Previdência Social: Uma agenda de reformas." In *Brasil - A Nova Agenda Social*, edited by Edmar Bacha e Simon Schwartzman, 109-165. Rio de Janeiro: Grupo Editorial Nacional.

Tönnies, F. 1887. *Gemeinschaft und Gesellschaft: Grundbegriffe der reinen Soziologie*.

Valenzuela, Eduardo, Simon Schwartzman, J. Samuel Valenzuela, Timothy Scully, Nicolás M. Somma, e Andrés Biehl. 2008. *Vínculos, creencias y ilusiones - la cohesión social de los latinomericanos*, *Colección CIEPLAN*. Santiago, Chile: Uqbar Editores.

Valladares, Licia do Prado. 1978. *Passa-se uma casa análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*, *Biblioteca de ciências sociais*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Vekemans, Roger, Ismael Silva Fuenzalida, e Jorge Giusti B. 1970. *La marginalidad en América Latina un ensayo de conceptualización*. Santiago: Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina.

Waltenberg, Fábio D., e Márcia de Carvalho. 2012. "Cotas Aumentam a Diversidade dos Estudantes sem Comprometer o Desempenho?" *Sinais Sociais* 7 (20):36-77.

Walters, David. 2004. "The relationship between postsecondary education e skill: Comparing credentialism with human capital theory." *Canadian Journal of Higher Education* 34 (2):97-124.

Wampler, B., e L. Avritzer. 2004. "Participatory publics: civil society e new institutions in democratic Brazil." *Comparative Politics*:291-312.

Yasbek, Maria Carmelita. 2004. "O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras." *São Paulo em Perspectiva* 18 (2):104-112.

Zaluar, Alba. 1993. "Urban Violence, Citizenship e Public Policies." *International Journal of Urban e Regional Research;* 17 (Mar, 1):56-66.

Zylberstajn, Eduardo. 2010. "Cotas nas universidades e aprendizado escolar: modelo teórico e evidências empíricas." Dissertação apresentada à Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de mestrado.